Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 066 **Belastingdienst**

27 859 **Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)**

Nr. 259 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2016

Inleiding

Op 2 februari 2016 heb ik tijdens het vragenuurtje (Handelingen II 2015/16, nr. 49, item 5) mondelinge vragen van het lid Oosenbrug beantwoord over de gevolgen van spookbewoning voor toeslagontvangers. De aanleiding was een uitzending van het tv-programma De Monitor. In de uitzending van De Monitor kwamen burgers aan het woord die met deze problematiek te maken hadden. Ze maakten heel inzichtelijk wat de vervelende en ongewenste gevolgen zijn indien hun adresregistratie niet klopt met de feitelijke situatie, populair gezegd spookbewoning. Het herstel daarvan in de systemen van de overheid, zoals de Basisregistratie Personen en de Belastingdienst blijkt soms moeizaam. Ook was bij de geïnterviewden in de uitzending terecht irritatie over het feit dat gegevens van bewoners en niet-bewoners die als toeslagpartner of medebewoner gekoppeld waren wederzijds zichtbaar waren in de portal van Belastingdienst/Toeslagen.

Inmiddels zijn nadere schriftelijke vragen gesteld door de leden Oosenbrug en Groot over daarmee samenhangende privacyproblemen. De antwoorden daarop ontvangt u separaat (Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1854). Ik vind het echter wenselijk om in deze brief uitvoeriger het bredere perspectief te schetsen van de oorzaak van spookbewoning, de gevolgen daarvan voor toeslagen en oplossingen daarvoor. Ik neem de geschetste situaties en de ongewenste gevolgen voor de toeslaggerechtigden zeer serieus.

Spookbewoning

De kern van de problematiek van spookbewoning is dat de feitelijke (woon)situatie verschilt van de registratie in de Basisregistratie Personen. De Belastingdienst is, net als de andere overheidsorganen, in beginsel verplicht gebruik te maken van de in deze basisregistratie vastgelegde

kst-31066-259
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

gegevens. Basisregistraties, en dus ook de BRP, vormen namelijk dé manier om als overheid met eenduidige informatie te werken en de burgers te ontlasten van informatieverplichtingen. Basisregistraties werken vanuit het principe eenmalig uitvragen, meervoudig gebruik. Voor de burger is een juiste inschrijving in de BRP en andere basisregistraties daarom van groot belang.[1] Een registratie die niet met de feiten overeenkomt werkt door in de systemen van niet alleen de Belastingdienst maar van alle overheidsorganen die de BRP gebruiken, zoals SVB, UWV en waterschappen. Dit kan grote gevolgen voor de burger hebben. De overheidsorganen zorgen samen voor een hoge kwaliteit van de gegevens in de BRP. De afnemers zijn namelijk verplicht om bij twijfel over de juistheid van gegevens een terugmelding te doen in het systeem, zodat gemeenten daar actie op kunnen ondernemen. Gemeenten zetten bij twijfel aan de juistheid van het gegeven, dat gegeven in onderzoek. Dat is weer signaal voor alle gebruikers van de gegevens om te weten dat ze niet meer automatisch dat gegeven kunnen gebruiken voor de uitvoering van hun taken. De Belastingdienst verzorgt niet alleen terugmeldingen in het systeem, maar werkt al een aantal jaren samen met gemeenten, de VNG en BZK in projecten om de kwaliteit van de BRP te verbeteren, zoals in het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit.

De gemeenten moeten de juistheid van gegevens van ingezetenen in de BRP controleren. Als er twijfel is aan de juistheid van de aangifte of de feitelijke situatie dient de gemeente nader onderzoek te doen. Iedere gemeente doet op grond van de Wet BRP elk jaar een onderzoek naar de invulling van haar verantwoordelijkheid als bijhouder van de gegevens van ingezetenen in de BRP. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt hier toezicht op. Het Ministerie van BZK ontvangt deze resultaten ook om een landelijk beeld van de inrichting, de werking en de beveiliging van de basisregistratie te krijgen om zo nodig het stelsel aan te passen om een goede uitvoering te bevorderen. Ik heb aan de Minister van BZK gevraagd in dit proces bij de gemeenten het specifieke probleem van een, tijdelijk, niet kloppende registratie (spookbewoning) actief op te laten pakken. Een nieuwe aangifte voor inschrijving op een adres waar al iemand staat ingeschreven kan daarbij als signaal dienen.

Gevolgen van verkeerde adresregistraties voor toeslaggerechtigden

Op twee manieren kunnen toeslaggerechtigden te maken krijgen met een verschil tussen de administratieve adresregistratie en de feitelijke situatie, namelijk:
- Op een adres staat een bewoner ingeschreven die er niet (meer) woont, ofwel «spookbewoning»;
- Een woning is in de BRP niet gesplitst en wordt dus als één woning gezien terwijl er meerdere huishoudens wonen.[2]

Er zijn in deze situaties twee belangrijke consequenties voor toeslaggerechtigden. Hun toeslag wordt onjuist vastgesteld. Voorts kunnen de toeslaggerechtigde en spookbewoner elkaars gegevens inzien.

Onjuiste vaststelling toeslag

Eén van de grondslagen voor de toekenning van een toeslag is de draagkracht. Voor de zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden

---

[1] Rapport van de Algemene Rekenkamer van 28 oktober 2014 «Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance» (bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 238).

[2] De BRP put dit gegeven gewoonlijk weer uit de Basisadministratie Gebouwen, die voor grote objecten soms geen subnummering kent.

budget bestaat de draagkracht uit het toetsingsinkomen van de aanvrager en de toeslagpartner. Voor de huurtoeslag telt ook het toetsingsinkomen van de eventuele medebewoner(s) mee.[3] Voor het vaststellen van deze zogenaamde huishoudsamenstelling maakt de Belastingdienst gebruik van de BRP. Spookbewoning kan dan ook tot foute vaststellingen leiden. Hierbij is vervelend dat de nieuwe bewoner die wél tijdig een adreswijziging aan de gemeente doorgeeft soms nadelige consequenties ondervindt van een oud-bewoner die niet tijdig het adres heeft gewijzigd. Dit is ook het geval als op het adres van een bewoner een andere burger zich laat inschrijven. In dergelijke gevallen baseert de Belastingdienst de draagkracht van het huishouden onterecht op meer inkomens dan waar feitelijk sprake van is. Dat kan leiden tot het niet of tot een lager bedrag toekennen van een toeslag dan waar de nieuw-bewoner feitelijk recht op heeft. Ondertussen is er, anders dan door een heldere melding van de betrokkene zelf, voor de Belastingdienst geen enkele manier om te signaleren dat hier iets fout gaat. De Belastingdienst ziet immers alleen de basisregistratie, niet de feitelijke situatie.

In twee voorbeelden die in de uitzending van De Monitor te zien waren hebben burgers, waarvan één gedurende langere tijd, te maken met onjuiste vaststelling van hun toeslagen. Ik vind dit ongewenst en probeer, zoals hierna beschreven, dit wat betreft de Belastingdienst zo snel mogelijk op te lossen.

Zichtbaarheid van gegevens nieuwe bewoner en oude bewoner

Als de Belastingdienst een aanvrager en een toeslagpartner of medebewoner aan elkaar koppelt die op één BRP-adres geregistreerd staan, dan kunnen zij ook elkaars gegevens zien. De Belastingdienst is wettelijk verplicht mee te delen op welke grondslagen de toeslag is vastgesteld.[4] Deze goede motivering hoort bij het zorgvuldig optreden van de Belastingdienst. Daarnaast zijn de aanvrager en toeslagpartner beiden hoofdelijk aansprakelijk voor alle terugvorderingen[5] en kunnen zij zelfstandig hun eigen toetsinkomen aanpassen. De aanvrager en toeslagpartner zien beiden de volgende gegevens: de grondslagen van de aanvraag zoals BSN, naam, en geboortedatum van zowel de aanvrager als de toeslagpartner en de toeslagspecifieke gegevens, zoals inkomensgegevens en kinderopvanggegevens. Voor de huurtoeslag zien de aanvrager en toeslagpartner daarnaast ook nog BSN, naam en geboortedatum van de eventuele medebewoner. De medebewoner zelf ziet alleen de naam van de aanvrager van de huurtoeslag. Het tonen van deze gegevens is naar mijn oordeel vanuit privacyoogpunt goed te rechtvaardigen, zolang het inderdaad om de correcte feitelijke bewoning gaat.
Dit wordt anders als sprake is van spookbewoning én de Belastingdienst hiervan op de hoogte is door een melding. Alsdan is er noodzaak tot ingrijpen. Hierop ga ik hierna nader in.

Herstellen van verkeerde adresregistraties door de Belastingdienst

Bestuursorganen zoals de Belastingdienst die verplicht gebruik maken van basisregistraties mogen afwijken van de gegevens die daarin staan, als daarvoor een goede reden is. Spookbewoning en de daarmee samenhangende verwerking van persoonsgegevens zijn echter naar hun aard door de Belastingdienst niet actief op te sporen. Om situaties van spookbewoning op te kunnen lossen neemt de nieuw-bewoner contact op met de

[3] Art. 7 Awir.
[4] Art. 3:47 AWB.
[5] Art. 33 Awir.

Belastingdienst. Hiervoor is bij de Belastingtelefoon een speciale procedure ingericht. Wanneer iemand zich meldt bij de Belastingtelefoon met de mededeling dat er sprake is van spookbewoning, wordt men doorverbonden naar een team dat de situatie direct in het systeem kan oplossen. De oplossing bestaat er als eerste uit dat de oud-bewoner, of een ten onrechte ingeschreven bewoner, administratief wordt verwijderd van het adres, zodat er een juiste huishoudsamenstelling ontstaat. Dit gebeurt in de eigen administratie van de Belastingdienst. Ook situaties van onderhuur en onterecht niet gesplitste panden worden zo snel mogelijk hersteld. Hierna worden eventuele beschikkingen aangepast aan de gewijzigde informatie. Het wijzigen in de eigen administratie van de Belastingdienst is noodzakelijk om op de juiste manier de huishoudsamenstelling en het recht op een toeslag te kunnen vaststellen. Een dergelijke maatregel mag uiteraard niet de deur openzetten voor misbruik. De Belastingdienst voert dan ook toezicht uit op meldingen van spookbewoning.

De oude en de nieuwe bewoner kunnen na de aanpassing nog wel historische gegevens van elkaar zien, maar geen actuele gegevens meer. Oude beschikkingen – en dus de historische gegevens – blijven zichtbaar conform de verstuurde papieren beschikking. Dat zijn immers genomen besluiten, die moeten worden gearchiveerd ten behoeve van de burger en de Belastingdienst.

Mutaties in de administratie van de Belastingdienst leiden echter nog niet meteen tot het oplossen of voorkomen van mogelijke fouten bij andere afnemers van de BRP. Er wordt dus een terugmelding van de Belastingdienst aan de BRP gedaan van de geconstateerde afwijking, zodat dit kan worden gewijzigd in de BRP. Gemeenten doen naar aanleiding van dit soort signalen een adresonderzoek. Voor de burger en voor andere overheidsorganen is dit de structurele oplossing in plaats van alleen een aanpassing in de systemen van de Belastingdienst.

Analyse signalen uitzending De Monitor

De Belastingdienst heeft de redactie van De Monitor gevraagd om de ontvangen signalen, meer dan 120, aan de Belastingdienst toe te sturen. Hiervoor moeten betrokkenen ook toestemming geven. Inmiddels zijn ongeveer 20 dossiers toegestuurd. Het doel is primair om nog niet opgeloste situaties voor burgers te herstellen en tevens om te analyseren waar in het proces verbeterpunten zitten. Uit de analyse blijkt dat het in bijna de helft van de gevallen gaat om een ongelukkige samenloop van spookbewoning, technische uitval en handmatige behandeling bij de correctie. Daardoor wordt op enig moment in het massale proces de correctie weer overschreven. Het gevolg daarvan is dat de herstelde toekenning weer «terugfloept» naar de foutieve situatie. Dit is uiteraard onwenselijk, dus de Belastingdienst past haar werkwijze aan om dit te voorkomen. De Belastingdienst gebruikt de resultaten van de analyses om (proces)verbeteringen aan te brengen.
In de helft van de gevallen heeft de burger tijdelijk financieel nadeel ondervonden van de situatie en is er tijdelijk sprake geweest van inzicht in gegevens van onbekenden. Het merendeel van de dossiers was al opgelost voordat de Belastingdienst het dossier van De Monitor ontving. De andere dossiers zijn inmiddels opgelost en er is hierover contact geweest met de betrokkenen. Uiteraard wordt bijgehouden of alles nu echt goed verloopt.

Verbeteringen door de Belastingdienst

De Belastingdienst heeft al in 2015 een interne procesanalyse uitgevoerd en naar aanleiding daarvan een aantal verbetertrajecten in gang gezet.

Dienstverlening

In het laatste kwartaal van 2015 is het bovengenoemde proces ingericht waarbij telefonische meldingen van spookbewoningen via de Belastingtelefoon direct worden doorverbonden met een speciaal team dat deze situaties oplost. Uit eigen onderzoek blijkt dat dit proces nog niet in alle gevallen goed verloopt. Het is voor de medewerkers van de Belastingtelefoon soms lastig om uit de beschreven problemen te destilleren dat er sprake is van een verschil tussen de BRP en de feitelijke situatie; dit blijkt niet altijd even duidelijk uit de uitleg van de beller. Wanneer de medewerker de goede diagnose «spookbewoning» stelt, handelt deze soms niet juist en wordt een burger bijvoorbeeld onterecht gevraagd om zich bij de gemeente te melden, of wordt er niet doorverbonden met het gespecialiseerde team. Dit terwijl het juist nadrukkelijk de bedoeling is om de burger direct te helpen. De werkwijze wordt in de komende tijd verder aangescherpt.
Dit proces is momenteel nog ingericht voor het lopende toeslagjaar, waarbij sprake is van een voorlopige toekenning. Wanneer de spookbewoning plaatsvond in een voorgaand toeslagjaar waarover de burger al een definitieve toekenning heeft ontvangen, wordt de burger tot nu toe geadviseerd een bezwaar in te dienen, waarna, eventueel ambtshalve, herziening plaatsvindt. Hoewel dit juridisch de juiste weg is, onderzoekt de Belastingdienst nu de mogelijkheden om dit in de sfeer van dienstverlening op te lossen. Via het telefonische proces worden dan in geval van spookbewoning ook de definitieve toekenningen herzien – mits er nog geen bezwaren zijn ingediend – zodat meer burgers direct een oplossing kan worden geboden.

Aanpak technische uitval en «terugfloepen»

In het systeem van de Belastingdienst komt technische uitval voor. In een bepaald deel van het geautomatiseerde systeem ontstaat soms een zogenaamde «file» doordat er zoveel digitaal werkaanbod tegelijkertijd is dat dit de benodigde rekencapaciteit van dat deel tijdelijk overstijgt. Hierdoor wordt een mutatie of bewerking van bij voorbeeld een adresaanpassing tijdelijk niet uitgevoerd. In de regel merkt de burger hier niets van en blijft de toeslag gewoon doorlopen.

Het soms «terugfloepen» van gecorrigeerde gegevens in foutieve gegevens kan ontstaan wanneer bij het herstellen van een spookbewoningsituatie een dergelijke uitval zich voordoet. De herstelactie wordt dan soms niet automatisch doorgevoerd en handmatig hersteld. Na een handmatige herstelactie moet meestal een nieuwe beschikking worden gemaakt, waarbij het de bedoeling is dat de goede, herstelde gegevens worden gebruikt. Als er dan een fout wordt gemaakt, bijvoorbeeld een menselijke fout, worden de gegevens alsnog overschreven door de verkeerde gegevens. De herstelactie heeft dan geen effect gehad. Dit betekent dat burgers, soms meermaals, na een herstel alsnog met foute gegevens geconfronteerd worden. De Belastingdienst gaat dit oplossen. Op dit moment onderzoekt de Belastingdienst of dit probleem het beste met een systeemaanpassing of in de handmatige behandeling kan worden opgelost.

Aan technische uitval als zodanig, los van de situatie van spookbewoning, wordt ook gewerkt. Situaties van technische uitval worden inmiddels snel

onderkend en opgelost. Omdat niet te voorzien is welke burger last heeft van dergelijke technische uitval is het hierbij niet mogelijk om preventieve maatregelen te treffen. In 2015 zijn meerdere technische oplossingen gerealiseerd om de performance van de systemen te verbeteren en is een handmatige procedure ingericht om de situatie voor de burger zo snel mogelijk op te lossen.

Periodieke toetsing grote woonobjecten

Een ander verbetertraject is periodieke toetsing van zogeheten grote woonobjecten waarbij in de Basisadministratie Gebouwen (BAG) in veel gevallen geen subnummering voor zelfstandige wooneenheden binnen dat object zijn opgenomen Voorbeelden zijn verpleeg- en verzorgingshuizen. Bij de periodieke toetsing wordt onderzocht of een groot woonobject wel of niet rechtgevend is voor de huurtoeslag en of in de BAG subnummering is opgenomen. Is dat niet het geval, dan voert de Belastingdienst in de eigen administratie de subnummering in zodat het woonobject als rechtgevend wordt beschouwd. Hiermee worden nieuwe gevallen van spookbewoning voorkomen. Vervolgens wordt een terugmelding aan de BAG gedaan.

Verkorten tijd tussen melding en aanpassing BRP

In de BRP wordt in principe een verhuizing niet met terugwerkende kracht geregistreerd. Om de juiste toeslagen vast te kunnen stellen moet echter de feitelijke verhuisdatum worden gebruikt. De Belastingdienst en het Ministerie van BZK werken samen aan een manier om de tijd tussen het signaal dat iemand niet meer op een adres woont en het versturen van de wijziging in de BRP naar de Belastingdienst te verkorten. Zo wordt bij een aanpassing in de BRP naar aanleiding van een adresonderzoek de periode ingekort waarin de administratie van de Belastingdienst en de BRP niet met elkaar in overeenstemming zijn.

Verminderen inzicht persoonsgegevens

Naast de maatregelen die al genomen zijn, wordt kritisch onderzocht of de portal *mijntoeslagen* en de inhoud van beschikkingen aangepast kunnen worden zodat minder persoonsgegevens zichtbaar zijn. Onder andere wordt concreet onderzocht of het wenselijk is het BSN niet meer of niet volledig te laten zien. Randvoorwaarde daarbij blijft echter dat de Belastingdienst wettelijk verplicht is aan de burger te laten zien op grond waarvan de hoogte van zijn voorschot is bepaald.

Ten slotte

In het toeslagenproces keert de Belastingdienst maandelijks circa € 1 mld. aan toeslagen uit aan circa 6,5 miljoen huishoudens. Dit massale proces is er op gericht om het vaststellen en berekenen van het recht zowel tijdig als rechtmatig te doen. Bij afwijkingen op dit massale proces, die kunnen ontstaan door een basisregistratie die niet actueel is, zoekt de Belastingdienst naar oplossingen in het proces waar de individuele burger zo goed mogelijk mee geholpen wordt. In sommige situaties betekent dit dat er meer handmatige behandeling nodig is. Handmatig ingrijpen in een geautomatiseerd massaal proces vergroot eveneens de kans op fouten. Deze aspecten dienen in de afwegingen ook meegewogen te worden.

De kern van de problematiek ligt in het feit dat administraties niet op elk moment overeen kunnen komen met de feitelijke bewoningsituatie. Het adres is een veranderlijk gegeven door verhuisbewegingen van burgers én de tijd die zit tussen de daadwerkelijke verhuizing en de aangifte van

burgers bij verhuizing: er zal hierdoor altijd frictie zijn tussen de feitelijke situatie en de latere registratie.[6] De overheid als geheel blijft hard werken om het adresgegeven meer kloppend te houden.

Omdat het nooit perfect wordt blijf ik de nodige maatregelen in het proces van de Belastingdienst treffen om de gevolgen van spookbewoning voor de burger zo veel mogelijk te beperken. Honderd procent perfect maatwerk leveren bestaat echter niet.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

[6] Kamerstuk 27 859, nr. 73.